

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**EDOARD STEVAN DOS SANTOS SARTORI**

**O PERÍODO PRÉ-DITADURA: DE JUSCELINO A GOULART**

**CURITIBA**

**2014**

**EDOARD STEVAN DOS SANTOS SARTORI**

**O PERÍODO PRÉ-DITADURA: DE JUSCELINO A GOULART**

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do Curso de Graduação em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Demian Castro

**CURITIBA**

**2014**

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

**EDOARD STEVAN DOS SANTOS SARTORI**

### **O PERÍODO PRÉ-DITADURA: DE JUSCELINO A GOULART**

Monografia aprovada como requisito parcial à conclusão do curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora.

Orientador:

Prof. Demian Castro  
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR.

---

Prof. José Guilherme Silva Vieira  
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR.

---

Prof. Walter Tadahiro Shima  
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR.

---

Curitiba, 15 de julho de 2014

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus e Santa Rita de Cássia,

A meus pais e minha noiva pela paciência e compreensão,

Ao professor Demian Castro por suas valiosas orientações e amizade.

## **RESUMO**

Após cinquenta anos do golpe militar no Brasil, o assunto tornou-se popular novamente, incitando diversas discussões na área. No entanto, para entender o golpe especificamente é necessário entender um pouco da trajetória do país até aquele momento. A presente monografia tem por objetivo relatar os anos que antecederam o golpe militar de 1964 descrevendo os anos da presidência de Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart, assim como um relato do início da crise dos anos 1960. Utiliza-se, para tanto, um quadro selecionado de autores que destacam tanto aspectos políticos como econômicos daquele período, buscando a maior fidelidade possível com os fatos ocorridos, assim como um maior esclarecimento sobre o período.

## **ABSTRACT**

After fifty years of the military coup in Brazil, it has become popular again, prompting several discussions in the area. However, to understand specifically the coup is necessary to understand a bit about the trajectory of the country so far. This monograph aims to report the years preceding the 1964 military coup, describing the years of the presidency of Juscelino Kubitschek, Quadros and João Goulart, as well as an account of the beginning of the crisis of the 1960s. Shall be used for both, selected a cadre of authors that highlight both political and economic aspects of the period, seeking the highest possible fidelity to the facts, as well as greater insight into the period.

**Palavras-chave:** Economia Brasileira; Industrialização; Golpe Militar; Plano de Metas; Plano Trienal; Reformas de Base.

## **LISTA DE TABELAS**

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1: Indicadores econômicos - Plano de Metas (1955-1961).....     | 16 |
| Tabela 2: Taxas de Crescimento do produto e setores (1955 - 1961)..... | 21 |
| Tabela 3: Produto e inflação: 1961-1965.....                           | 40 |

## SUMÁRIO

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 1   | INTRODUÇÃO .....                              | 1  |
| 2   | OS ANOS DOURADOS de JK – “50 ANOS EM 5” ..... | 2  |
| 2.1 | ANTECEDENTES DO PLANO DE METAS .....          | 5  |
| 2.2 | “50 ANOS EM 5” – O PLANO DE METAS .....       | 8  |
| 2.3 | PLANO DE ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA .....        | 15 |
| 2.4 | CRISE .....                                   | 17 |
| 2.5 | CONCLUSÕES .....                              | 20 |
| 3   | A CRISE DOS ANOS 60 .....                     | 23 |
| 3.1 | APRESENTAÇÃO .....                            | 23 |
| 3.2 | O GOVERNO JÂNIO QUADROS .....                 | 24 |
| 3.3 | O GOVERNO JOÃO GOULART .....                  | 28 |
| 3.4 | CONCLUSÕES .....                              | 38 |
| 4   | CONCLUSÃO .....                               | 41 |
|     | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....              | 43 |

## **1 INTRODUÇÃO**

O aniversário de cinquenta anos do golpe militar de 1964 no Brasil reavivou a memória de muitos e trouxe a tona discussões acaloradas, principalmente em relação a uma tentativa de comparação com os dias atuais. No entanto, é necessário entender um pouco da trajetória brasileira que culminou no golpe militar.

O presente trabalho visa relatar os principais fatos ocorridos no Brasil, desde a posse de Juscelino Kubitschek em 1956, até a insatisfação política e econômica com João Goulart em meados de 1964. Além disso, visa mencionar os principais aspectos do início da crise que assolou o país na década de 1960, tendo, entre outros fatores, as consequências dos gastos com o Plano de Metas de Juscelino e as posteriores políticas populistas de Jânio Quadros e João Goulart que, ao invés de colaborarem para a continuidade do processo de industrialização do Brasil, acabaram por sua vez, servindo de combustível para o descompasso na balança de pagamentos e a inflação, comum na história brasileira. Buscou-se a pesquisa de diversos autores, entre economistas, historiadores, cientistas políticos e demais intelectuais da área para abordar, de maneira clara e objetiva, mas sem perder detalhes e dados importantes sobre o período compreendido entre os “anos dourados”, de Juscelino, até o golpe militar em 1964.

Para um melhor entendimento, este trabalho foi dividido em duas partes. No primeiro capítulo, visa-se apresentar a trajetória política de Juscelino, bem como suas principais realizações, o Plano de Metas e o Plano de Estabilização. Além disso, apresentam-se as consequências do descontrole das contas públicas e a crise que se instalou no final de seu mandato. No segundo capítulo, expõem-se o início da crise dos anos 1960, passando pelo período do presidente Jânio Quadros e, finalizando, o período João Goulart.



## **2 OS ANOS DOURADOS de JK – “50 ANOS EM 5”.**

Em 31 de janeiro de 1956, Juscelino Kubitschek de Oliveira tomava posse como presidente da república no Brasil, tendo ao seu lado João “Jango” Goulart como vice-presidente. Não seria um ato envolto em tantas certezas, uma vez que havia a desconfiança de que a aliança política de Juscelino – PTB e PSD - tivesse ligações comunistas. Sendo assim, sua posse foi garantida através de um golpe preventivo, como destacam Skidmore (2010) e Silva (2014), reafirmando a forte presença militar nos rumos do governo. Sua bagagem política já era bastante extensa. Havia sido deputado estadual pelo estado de Minas Gerais, Prefeito de Belo Horizonte e Governador de Minas Gerais, o que lhe assegurava vasta experiência. Em seu discurso, sempre pregava a modernização e industrialização, carregando para seu mandato como presidente a característica de inovador e conquistando um sentimento de simpatia e confiança com a população. Como governador executou diversos projetos na área de transportes e geração de energia elétrica, traços que carregaria durante os anos na presidência. Antes da posse, Juscelino visitou a Europa e observou os resultados dos esforços de reconstrução do pós-guerra. Essas observações, segundo Brum (1990), despertaram a convicção e o entusiasmo de que o Brasil também teria condições de se erguer hegemonicamente.

Juscelino encontrou um Brasil essencialmente agrícola. André Villela (2005) relata em seu artigo que a participação do setor rural no PIB brasileiro representava cerca de 20%, semelhante ao da indústria de transformação naquela época. Além disso, a maior parte da população vivia no campo, com altos índices de analfabetismo, precária situação no sistema de saúde - com altos índices de mortalidade infantil - e uma indústria fraca, com pouca relevância. “A inflação havia recuado de 20% para 12,2% em 1953 e 1954. Porém ao término de seu mandato, a inflação ficaria na faixa de 30% a 40% a.a.” (Villela, 2005, p. 48). Através da transformação da estrutura produtiva - perda de importância relativa do setor agrário e ganho correspondente do setor industrial - e crescente urbanização, o período JK ficaria marcado por mudanças econômicas e sociais importantes.

Em 1952, quatro anos antes da posse de Juscelino, uma série de reajustes foi aplicada visando o reaparelhamento do estado e serviriam de base para os

acontecimentos a partir de 1956. Os ajustes mais importantes destacados por Carlos Lessa (1981) foram “a elevação das taxas do imposto sobre combustíveis em 1952, criação de adicional restituível sobre o imposto de renda no mesmo ano para a constituição do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), e a reforma cambial da instrução 70 da SUMOC<sup>1</sup>, captando ganhos de câmbio.” Lessa ainda ressalta o fato de que o reajuste do salário mínimo em 1952, que elevou o salário real em 119% em relação a 1949, e a reforma cambial de 1953 deu continuidade à alta de preços naquele período.

Bresser-Pereira (2003) destaca que foi apenas no governo Juscelino que o Estado brasileiro transformou-se em um “instrumento razoavelmente eficiente de desenvolvimento do país”, uma vez que este só poderia ser alcançado através do planejamento.

“Todo desenvolvimento ocorrido até então fora realizado sem maior planejamento, ao sabor de estímulos externos que se casavam com a manutenção e crescimento da demanda interna. Os investimentos em infraestrutura não acompanharam o ritmo acelerado desse desenvolvimento, apresentando-se como verdadeiros pontos de estrangulamento da economia”. (BRESSER-PEREIRA, 2003, p.54).

Além disso, a situação dos transportes ferroviários e da navegação encontrava-se em péssimas condições, assim como o setor de energia. Bresser-Pereira (2003, p.54) aponta que “no setor de energia, as empresas estrangeiras, que dominavam 80% da produção, desinteressavam-se por realizar investimentos, dadas as tarifas baixas impostas pelo governo”.

Durante toda a sua campanha eleitoral, JK ressaltou que o país atravessava um período de transição entre seu passado agrário e um futuro industrial e urbano. Dessa forma, seu plano de governo falava explicitamente em acelerar o desenvolvimento econômico como forma de transformar a estrutura do país. Tinha na industrialização, segundo Villela (2005, p. 47), a “forma mais eficiente de transformar um país populoso e com grande mercado interno em potencial e dotado de adequados recursos naturais”.

---

<sup>1</sup> SUMOC: Superintendência da Moeda e do Crédito, instituída em fevereiro de 1945 e precedeu a criação do Banco do Brasil.

Logo no início de seu mandato, Kubitschek enfrentou uma revolta militar, desencadeada pelos herdeiros de Vargas *versus* antigetulistas. Porém, a brilhante habilidade de Juscelino em diplomacia o fez aproveitar a oportunidade para ganhar apoio. Resolveu conceder anistia aos revoltosos e conseguiu acalmar os ânimos de ambos os lados. Em relação às pressões vindas dos militares, Skidmore (2010) relata que JK conquistou apoio ao atender algumas reivindicações, como aumento do soldo e compra de alguns materiais, como um porta-aviões, que veio a ser ponto de discussão entre a marinha e a aeronáutica posteriormente. Alguns militares ainda desconfiavam das “aventuras nacionalistas” de JK por temerem alguma inclinação ao comunismo, porém o presidente “adotou algumas posturas ortodoxas de política externa anticomunista, como o apoio tradicional a Portugal e continuar a política de seguir a liderança dos EUA em diplomacia hemisférica” (SKIDMORE, 2010, p. 209). A presença de João Goulart como vice-presidente também levantava dúvidas em relação à postura do governo, uma vez que os antigetulistas não se sentiam confortáveis com a presença dele no governo. No entanto, Jango manifestou sua posição anticomunista e declarou seu apoio ao governo americano, o que serviu para acalmar os ânimos naquele momento.

Em relação à classe operária, Juscelino adotou medidas cautelosas de ajustes salariais como forma de garantir apoio popular. Já a classe média urbana tinha algumas desconfianças em relação ao modelo de desenvolvimentismo de JK por ter alguma semelhança com a era Vargas, principalmente em relação ao favoritismo político e a corrupção. Aliado a falta de infraestrutura nos diversos setores, Bresser-Pereira (2003, p. 54) acrescenta em sua análise que “devido especialmente à reduzida safra de café em 1956, a taxa de crescimento do Produto Interno Real cai para 1,9%, tornando o crescimento da renda *per capita* negativo”.

Juscelino possuía uma imensa facilidade em negociar, principalmente no meio político, mesmo que por meios não convencionais. Conseguiu apoio estratégico de elites importantes e conseguiu que seus objetivos fossem aprovados com certa facilidade pelo congresso. Sua estratégia era convencer cada grupo político de que a industrialização rápida poderia gerar ganhos a todos. Grupos intelectuais, inclusive, proporcionaram estudos sobre o desenvolvimento da América Latina e ajudaram o governo de Juscelino a mostrar a importância de um plano de industrialização voltado para o desenvolvimento brasileiro.

Na análise de Ricardo Bielschowsky (2000), naquele momento o pensamento desenvolvimentista atingia sua fase de auge. Ou seja, “o projeto de industrialização planejada tornava-se plenamente difundida na literatura brasileira” (Bielschowsky, 2000, p. 401) – principalmente pelos estudos publicados pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). Além disso, “a reflexão econômica tornava-se essencialmente subordinada à discussão sobre o problema do desenvolvimento econômico do país” (Bielschowsky, 2000, p. 401).

Todas as mudanças propostas por Juscelino precisariam não só dos estudos que as justificassem, como também de um órgão que o auxiliasse no planejamento e execução de seus planos. A instalação do Conselho de Desenvolvimento Econômico – que seria responsável pela implantação do Plano de Metas amplamente divulgado na campanha eleitoral – colaborou para uma superação da situação de perplexidade e incerteza dos rumos econômicos que acompanhou a crise política dos anos anteriores. Nas palavras de Skidmore (2010, p. 205), “A solução para o subdesenvolvimento do Brasil, com sua justiça social e tensão políticas crônicas, tinha de ser a industrialização rápida”.

Era o começo de uma nova era na economia brasileira. A questão norteadora do pensamento econômico daquele período passa a ser o aprofundamento da industrialização planejada, com ampliação de bens e serviços básicos que garantissem as importações necessárias. O desenvolvimentismo de Juscelino também ficaria conhecido como “nacionalismo desenvolvimentista”, segundo Skidmore (2010), devido à forma como foi apresentado aos brasileiros, despertando o sentimento de nacionalismo com frases do tipo “o destino do Brasil é a industrialização...”.

## **2.1 ANTECEDENTES DO PLANO DE METAS**

Em sua análise dos “anos dourados” de JK, Villela (2005) aponta o fato de que o plano de Metas proposto por Juscelino durante toda sua campanha a presidência teve como base duas missões estrangeiras – Missão Cooke e Missão Kleine-Sacks - que durante a Segunda Guerra Mundial vieram estudar os problemas da economia brasileira. Em 1949, uma terceira missão - Missão Abbink - continha

um conjunto de planos que serviria de base para o Plano Salte do governo Dutra<sup>2</sup>. Em 1951, a Comissão Mista Brasil – Estados Unidos (CMBEU), relatada com relevante importância tanto nas análises de Lessa, Villela, Skidmore, Bresser-Pereira, entre outros autores, delineou projetos econômicos setoriais específicos, onde se destacavam aqueles que visavam resolver os estrangulamentos nos setores de energia e transportes. Segundo Lessa (1981, p. 32), “Em relação às metas de energia e transporte, o plano [de metas] era uma ampliação e consolidação de programas iniciados na primeira metade da década”.

É fundamental também destacar a importância do processo de substituição de importações na industrialização brasileira. Brum (1990) trás uma análise da economia brasileira desde meados da década de 1940, destacando a importância fundamental do processo de substituição de importações nos planos de industrialização do governo de Getúlio Vargas e ressaltando também a importância da participação do Estado no processo de industrialização. A ideia é que para que a industrialização se desenvolva, são necessários investimentos em infraestrutura e produção de insumos básicos. Como os empresários não dispunham de condições para esses investimentos, cabe ao Estado promover a infraestrutura (energia, transporte, comunicações etc.), produção de matérias-primas básicas (ferro, aço e mais tarde o petróleo), além de conciliar e intermediar os interesses entre as classes.

Em seu artigo, Villela (2005) destaca que o nacionalismo de JK era a continuidade do processo de industrialização via substituição de importações iniciada após a crise dos anos 1930 e que seguiu um curso natural internalizando-se a produção de bens de consumo não duráveis. Contudo, na segunda fase do processo, apareceram os pontos de estrangulamento nos setores produtores de bens intermediários e de capital. Segundo o autor,

“A partir da década de 1940, assiste-se uma maior intencionalidade no processo de substituição de importações, que passa a ser dirigido pelo governo, valendo-se, dentre outros instrumentos, da seletividade no mercado de câmbio.” (VILLELA, 2005, p. 50).

---

<sup>2</sup> Plano Salte foi um plano econômico lançado pelo governo de Eurico Gaspar Dutra e tinha como objetivo estimular e melhorar o desenvolvimento de setores de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia por todo o Brasil.

Diversos autores destacam que esse processo foi fundamental no êxito dos planos de Juscelino, uma vez que propiciou a infraestrutura básica para a indústria nascente. Bresser-Pereira (2003) afirma que o desenvolvimento industrial brasileiro no período em foco ocorreu fundamentalmente através do processo de substituição de importações. Brum (1990) complementa a análise ao descrever a evolução desse processo. Assim,

“a industrialização ocorreu aproveitando o mercado interno já existente para produtos industriais importados, que eram substituídos por produtos fabricados no país. Tivemos, assim, uma drástica redução do coeficiente de importações, que baixou de 12,6% no período 1950-54 para 8,6% no período 1955-61”. (BRESSER-PEREIRA, 2003, P. 61).

“O processo de substituição de importações, aqui, evolui com a participação crescente do capital externo, através da implantação, no país, de subsidiárias dos grupos que antes nos vendiam seus produtos industrializados. Ou, então, com acentuada dependência de tecnologia importada do exterior, bem como de empréstimos internacionais para obras de infraestrutura e aquisição de bens de capital”. (BRUM, 1990, p. 91).

Gremaud (2007) complementa a análise afirmando que:

“a lógica do Plano de Metas vai além do processo de substituição de importações, já que ele não se constitui apenas em uma resposta tópica a um estrangulamento externo, mas busca promover a montagem de uma estrutura industrial integrada”. (GREMAUD, 2007, p. 382)

Com a criação do Conselho de Desenvolvimento em 1956, fez ganhar fôlego o planejamento econômico no Brasil, utilizando os trabalhos da CMBEU e do Grupo Misto Cepal – BNDE. O Conselho de Desenvolvimento ficou responsável por identificar os setores da economia que pudessem apresentar maior capacidade de crescimento e elaborou um conjunto de 30 metas distribuído em cinco setores (energia, transporte, indústrias de base, alimentação e educação), dando início ao então denominado Plano de Metas.

## 2.2 “50 ANOS EM 5” – O PLANO DE METAS

O plano elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento contemplava investimentos em cinco principais setores, tidos como de maior relevância para o desenvolvimento do país. As áreas escolhidas foram energia, transporte, indústrias de base, alimentação e educação, e foram divididas da seguinte forma, como destaca (Brum, 1990):

- a. Energia (metas 1 a 5): energia elétrica, nuclear, carvão, produção de petróleo, refino de petróleo.
- b. Transportes (metas 6 a 12): reequipamento de estradas de ferro, construção de estradas de ferro, pavimentação de estradas de rodagem, construção de estradas de rodagem, portos e barragens, marinha mercante, transportes aéreos.
- c. Alimentação (metas 13 a 18): trigo, armazéns e silos, frigoríficos, matadouros, mecanização da agricultura, fertilizantes.
- d. Indústrias de base (metas 19 a 29): aço, alumínio, metais não ferrosos, cimento, álcalis, papel e celulose, borracha, exportação de ferro, indústria de veículos motorizados, indústria de construção naval, maquinaria pesada e equipamento elétrico.
- e. Educação (meta 30).

As informações trazidas por Villela (2005) dão conta de que os setores de energia e transporte receberam a maior parte dos investimentos (71%), quase que exclusivamente vindos do setor público. Indústrias de base receberam cerca de 22%, sob responsabilidade principalmente do setor privado e as vezes ajudado pelo setor público. Educação e alimentação receberam os cerca de 6% dos recursos restantes, ficando como metas não prioritárias.

O Plano de metas auxiliou a organizar o plano industrial já existente. Dessa forma, não encontrou resistência por parte dos empresários para que fosse adotado. Como destaca Lessa (1981, p. 32), “O plano de metas coroava o processo pelo qual o setor privado vinha progressivamente delegando ao governo poderes e instrumentos para que fizesse frente às tarefas de complementação industrial”. Sendo assim, o Plano aprofundou ainda mais o processo de substituição de

importações no Brasil. Para o professor Claudemir Galvani da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, a finalidade do plano era consolidar o que começou com Getúlio. Assim, a primeira fase foi criar infraestrutura para que o país pudesse produzir dentro de seu território os produtos de que precisava.

Para atrair as empresas, o presidente tinha que criar barreiras protecionistas que incentivassem a entrada de capital estrangeiro no país. Ainda em relação ao capital estrangeiro, este assumiu um papel fundamental em diversas análises sob o período, em especial para Lessa (1981) que destacou que “A política de capital estrangeiro assumia lugar fundamental dentro do esquema geral do Plano, como única via aberta à continuidade do processo de substituição de importações.” (Lessa, 1981, p.57).

A indústria automobilística seria a principal incentivadora desse processo nos anos iniciais da industrialização brasileira. Segundo Galvani, “o elevado efeito multiplicador de investimentos dessa indústria estimula a criação de outras empresas, como fabricantes dos demais componentes dos veículos”. Isso fez com que a escolha estratégica das empresas automobilísticas criasse um estímulo muito grande para a chamada indústria de autopeças, criando efeitos de integração vertical e horizontal entre as empresas. Bresser-Pereira (2003) também aponta a indústria automobilística como escolha estratégica, afirmando que,

“A presença no Brasil das grandes fábricas de automóveis significou não só salários e lucros para seus empregados e acionistas, mas também um imenso crescimento das oportunidades de emprego e investimento para a indústria de autopeças, para a indústria de base, para o setor da comercialização dos veículos produzidos etc. Dessa forma, o fato de os lucros dessas empresas beneficiarem acionistas no exterior pouco significava quando comparado ao estímulo que representou ao desenvolvimento econômico”. (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 55).

Como forma de gerar um apelo populista e contagiar a população com o sentimento de desenvolvimento, JK autorizou a construção da nova capital Brasília – prevista na constituição de 1891, porém sempre descartado pelos governos anteriores devido ao alto custo envolvido. Na opinião de Skidmore (2010, p. 206), “a construção da nova capital também serviu para tirar as atenções de muitos problemas sociais e econômicos de difícil solução, como a reforma agrária e a



situação da educação no país”. Ainda para Skidmore, “a justificativa para os otimistas era que a construção da cidade poderia ter efeitos colaterais positivos que ajudariam a resolver esses problemas”. Esperava-se que a abertura de novas estradas para Brasília abrisse terras não cultivadas e amenizaria a ineficiência de distribuição de alimentos. Além disso, a nova universidade ali construída serviria de modelo para a reforma educacional em todo país. Vale ressaltar que a construção da nova capital não estava prevista inicialmente nos gastos do Plano de Metas. JK utilizou de seu poder de barganha para garantir apoio político de todo Brasil. Utilizando-se da construção de Brasília, Juscelino angariou apoio oferecendo uma parte dos lucros provenientes da nova capital. Também estreitou a relação com os EUA para garantir financiamento ao programa de desenvolvimento nacional.

“Os investimentos públicos foram destinados a ‘eliminar gargalos estruturais’ nas áreas de transporte e produção de energia elétrica” (Skidmore, 2010, p. 207). Assim, Juscelino foi beneficiado pelos programas herdados da gestão anterior, como a Comissão Mista Brasil-EUA, que tinha esboçado um programa de investimentos públicos posto parcialmente em prática. Além disso, o governo tinha a opção de recorrer a fundos internacionais de empréstimos nos EUA ou outras agências internacionais de empréstimos, o que ajudaria a equilibrar o uso de fundos estrangeiros no Brasil. Villela (2005) aponta que os investimentos do Plano de Metas a cargo do setor privado direcionaram-se aos setores automobilísticos, construção naval, mecânica pesada e equipamentos elétricos. A composição de alguns setores da indústria brasileira se deu da seguinte forma, de acordo com Benevides (1976):

“a indústria de construção naval se montou com capitais japoneses, holandeses e brasileiros; a siderúrgica com capitais nacionais estatais (BNDE) e japoneses (Usiminas); a automobilística se montou predominantemente com capitais alemães (Volkswagen), franceses (Simca) e nacionais (Vemag)” (BENEVIDES, 1976, p. 237).

Dessa forma, o setor público ficaria com a responsabilidade de “ampliação da oferta energética, a gerência do setor de transporte e a produção interna de certos insumos básicos, notadamente produtos siderúrgicos”, como aponta Lessa (1981, p. 100). A supervisão desses investimentos foi entregue a burocracia estatal na forma de “grupos executivos” formados dentro do Conselho de Desenvolvimento

e a órgãos já existentes, como a CACEX (Carteira de Comércio Exterior), a SUMOC, e o BNDE.

Em se tratando dos investimentos privados nacionais, Kubitschek prometeu políticas liberais de crédito aos empresários e a garantia de um alto nível de demanda interna. Já aos investimentos privados vindos de fora do Brasil, o instrumento principal foi a múltipla política cambial.

“Na ânsia de atrair capital estrangeiro, o governo modificou a instrução 70 da SUMOC vigente desde 1945 e que eliminava o controle de licenças de importação até então em vigor, substituindo por um sistema de leilão de divisas e acrescentando um componente mais concorrencial numa política até então discricionária” (VILLELA, 2005, p. 52).

Essa instrução foi ligeiramente modificada pela Lei 3.244 de agosto de 1957 e posteriormente complementada pela instrução 113 da SUMOC, que autorizava a importação de bens de capital “sem cobertura cambial”. Ou seja, isentava empresas estrangeiras da necessidade de fornecer cobertura em moeda estrangeira para importação de maquinário, desde que fossem sócias de empresas brasileiras.

Esse instrumento mostrou-se poderoso na atração de capital estrangeiro. Lessa (1981) ressalta o fato de que sem qualquer plano preconcebido, dada a própria escassez de recursos, surgiram ou se consolidaram mecanismos de coordenação das indústrias privadas e empresas públicas ao longo do Plano de Metas. Bresser-Pereira (2003, p. 58) também ressalta a importância dos investimentos estrangeiros ao afirmar que “face ao surgimento de empresas nacionais e às barreiras cambiais e tarifárias à entrada de seus produtos no Brasil, [as empresas estrangeiras] viram-se diante do dilema de ou realizar grandes investimentos industriais no Brasil ou perder o mercado brasileiro”. Assim, o BNDE e o Conselho da SUMOC assumiram funções essenciais nessa coordenação, seja pela via do financiamento ou via mecanismos cambiais. Ao comentar sobre a política de Juscelino, Skidmore (2010, p. 207) relata que JK “ofereceu aos empresários crédito fácil e proteção continua contra importações estrangeiras, prometendo-lhes grandes lucros num mercado interno em rápido crescimento”.

A estratégia de atrair investimentos de fora recebeu severas críticas por parte do movimento de esquerda do governo. A principal delas, apontada por Villela

(2005) era de que este instrumento de câmbio nada mais era do que um subsídio implícito ao capital estrangeiro – tanto na forma de investimentos como na forma de empréstimos. Dessa forma, reduziria o protecionismo às empresas brasileiras, o que favoreceria investidores estrangeiros na importação de bens de capital e colocaria em risco o desenvolvimento de empresas brasileiras devido a uma possível “competição desleal”. Brum (1990, p. 104) também aponta que a pressa em recuperar o atraso industrial no país levou JK a adotar um modelo econômico que estimula e aprofunda a “desnacionalização da economia, prejudicando o crescimento da indústria nacional e transferindo o controle acionário de empresas brasileiras para corporações estrangeiras”. Segundo o autor,

“Não só se concedem vantagens, isenções e privilégios às empresas estrangeiras, facilitando a formação de monopólios e oligopólios, mas também se permite que elas importem do exterior, de suas matrizes, máquinas e equipamentos obsoletos, valorizando-os como se novos fossem, tudo sem cobertura cambial ou restrição de qualquer espécie quanto aos similares de fabricação nacional, ao mesmo tempo [em] que se nega o mesmo procedimento às empresas brasileiras”. (BRUM, 1990, p.103).

“A indústria nacional fica relegada praticamente à própria sorte, sofrendo a concorrência dos grupos externos atraídos pelos incentivos e vantagens oficiais. Assim, o capital estrangeiro assume o comando do processo de industrialização”. (Idem, ibidem, p. 104)

Posteriormente, verificou-se que a instrução 113 da SUMOC “contribuiu com o aumento da dívida externa líquida brasileira – de menos de US\$1,0 bilhão em 1955 para US\$3,4 bilhões em 1960 – mas também contribuiu para a realização dos investimentos necessários para a consolidação do Plano de Metas” (Villela, 2005, p. 52).

Ao lançar o Plano, o governo se esquivou de apresentar uma proposta de financiamento, preferindo procurar soluções ao longo do programa. Como bem destacou Lessa (1981), o financiamento do Plano implicaria na intensificação dos desequilíbrios presentes no panorama econômico. Existem diferentes opiniões em relação ao financiamento do plano. Para Villela (2005), o principal mecanismo de financiamento durante o período foi a inflação, impulsionada pela expansão monetária que financiava o gasto público e o aumento de crédito, que viabilizaria os

investimentos privados. Brum (1990, p. 100) corrobora com esta opinião, afirmando que “A inflação é usada como mecanismo de poupança forçada, destinada a financiar a implementação do Programa de Metas”. Lessa (1981, p. 81) comenta que o financiamento do governo “repousou na expansão dos empréstimos do Banco do Brasil ao governo, salvo uma pequena proporção atendida pela colocação de Letras do Tesouro”. Contudo, também enfatiza o papel dos instrumentos monetários, cambiais e fiscais como mecanismos de financiamento, não nos deixando esquecer a fundamental atuação da SUMOC na captação de investimentos estrangeiros, além da captação de poupanças forçadas dos setores de rendas contratuais, uma vez que o governo resistiu à concessão de reajustes e manteve os salários nominais constantes. Nas palavras do autor,

“Estes instrumentos [monetários, cambiais e fiscais] atuaram subordinando o problema da estabilidade à industrialização por dois ângulos. Por um lado, forneceram um pragmático esquema de financiamento ao esforço de inversões, preenchendo, em grande parte, a lacuna do inexistente mercado de capitais. Por outro, procuraram atenuar aquelas consequências mais perturbadoras do processo inflacionário, visando manter as bases de apoio político ao Plano.” (LESSA, 1981, p.76).

A falta de financiamento do programa de desenvolvimento de JK foi o principal motivo para o desequilíbrio econômico naquela época. Por mais que os fundos de fontes públicas e privadas estivessem dentro do esperado, a deterioração dos termos de troca no Brasil continuou corroendo os lucros com exportação, uma vez que as empresas estrangeiras também perderam parte de sua competitividade. O resultado, segundo Skidmore (2010) foi um déficit na balança de pagamentos a partir de 1957, ao contrário do equilíbrio registrado em 1955-56.

Frente ao cenário de crise, o governo de JK tentou buscar apoio do governo norte-americano através da Operação Pan-Americana, com intuito de garantir apoio e financiamento dos programas de industrialização na América Latina. Porém, o governo de Washington não mostrou interesse inicialmente. Só após a desastrosa relação dos EUA com Cuba em 1960 é que os americanos propuseram um programa semelhante. No Brasil essa operação também não foi bem recebida inicialmente, principalmente pela ala socialista. Deixava-se de lado o debate sobre industrialização e passava-se agora a um debate sobre distribuição de renda e

desigualdades regionais, uma vez que o descontrole das contas públicas, evidenciado pelo déficit na balança de pagamentos e a crescente inflação, desencadeou o descontentamento da população com as atuais políticas monetárias, principalmente os gastos excessivos com o financiamento do Plano de Metas e a construção de Brasília.

Na análise apontada por Lessa (1981), o Plano de Metas não deu a devida importância ao setor agropecuário, uma vez que provocou o êxodo do campo e as indústrias nas cidades não absorveram totalmente esses trabalhadores. Como cita o autor, o Plano: “Não dedicava atenções à transformação estrutural do setor agropecuário (...). Tampouco se preocupava com o problema da má distribuição de renda. Ocupavam posições de reduzido destaque as inversões e gastos sociais”. (Lessa, 1981, p. 27).

O foco das discussões no período passa a ser outro. Segundo Bielschowsky (2000), o foco passa a ser as questões de curto prazo, ou seja, a preocupação com a estabilização e combate a inflação. Porém, entendia-se que o desenvolvimento econômico requeria profundas transformações para alcançar o progresso econômico tão almejado pelos defensores da industrialização. Ou seja, eram necessárias reformas de base. Dentro daquele cenário, o desenvolvimentismo estava profundamente alterado, menos otimista e absorvido pelas campanhas “reformistas”. Os neoliberais atacavam a falta de estabilidade monetária e crescimento da intervenção do governo. Dessa forma, o “nacionalismo desenvolvimentista” estaria com sua continuidade ameaçada. A crítica central apontada por Bielschowsky (2000) era de que faltaria uma “equação financeira” que permitisse crescimento sem desequilíbrios monetários. Além disso, sem uma reforma na estrutura de propriedade rural e na distribuição de renda, o desenvolvimento industrial não conseguiria resolver o problema do desemprego e da pobreza da maioria da população. Nas palavras do autor,

“a superação da recessão e o próprio crescimento econômico de longo prazo dependiam de reformas institucionais que promovessem a redistribuição de renda no continente. Apareciam então as primeiras manifestações analíticas dentro da história do pensamento econômico brasileiro sobre a inviabilidade de crescimento econômico sem reformas distributivas e justiça social.” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 410).

Bielschowsky (2000) ainda comenta que dentro deste cenário, novas correntes de pensamento começavam a se preocupar não só com o desenvolvimento industrial, mas também com questões distributivas. De um lado, economistas reformistas anunciavam que a única via economicamente viável de desenvolvimento era a melhora da distribuição de renda. Já os economistas conservadores diziam que a estratégia deveria ser de aprofundamento do capitalismo, sem preocupações com questões distributivas.

Ao analisar o período, Villela (2005) aponta que inicialmente, as hipóteses macroeconômicas adotadas pelos formuladores do Plano foram as mesmas utilizadas nas projeções do Grupo Misto Cepal – BNDE: crescimento anual de 2% do produto real *per capita*; redução do coeficiente de importações de 14% para 10%; inflação esperada para os quatro anos seguintes de 13,5% a.a. Embora tenha-se conseguido crescer mais que o dobro do previsto para o produto real *per capita* e o coeficiente de importações diminuiu, a inflação excedeu largamente o previsto, fazendo-se necessário um plano que colocasse as contas públicas novamente no eixo.

### **2.3 PLANO DE ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA**

O problema da gestão do financiamento do governo, bem como o aumento do custo de vida em algumas cidades gerou problemas sérios com a inflação. Os desníveis sociais ficaram ainda mais evidentes. As informações trazidas por Lessa (1981) destacam que a maioria da população ainda vivia no campo e a taxa de expansão dos empregos criados pelo setor industrial cresceu a taxas menores do que a expansão demográfica. “Entre 1950/60, a taxa de emprego na indústria cresceu 29% contra 37,2% da população” (Lessa, 1981, p.88).

A tabela 1 sintetiza os desníveis no período Juscelino ao evidenciar a inflação crescente, a deterioração do salário mínimo real e o aumento da dívida externa do Brasil. A política de financiamento do Plano de Metas pela expansão monetária, bem como pelo aumento do financiamento externo, alimentaram a dívida que seria deixada de herança aos sucessores de Juscelino e agravaram a situação

inflacionária do país, trazendo consequências que só puderam ser superadas anos mais tarde.

**Tabela 1: Indicadores econômicos - Plano de Metas (1955-1961)**

| <b>Ano</b>  | <b>Inflação *</b><br><b>(%)</b> | <b>Variação da</b><br><b>base</b><br><b>monetária</b><br><b>(%)</b> | <b>Variação</b><br><b>do Salário</b><br><b>Mínimo</b><br><b>real (%)</b> | <b>Saldo em</b><br><b>transações</b><br><b>correntes</b><br><b>(US\$</b><br><b>milhões)</b> | <b>Dívida</b><br><b>Externa</b><br><b>total (US\$</b><br><b>milhões)</b> |
|-------------|---------------------------------|---|--|---|--|
| <b>1955</b> | 23                              | 15,8  | -9,5   | 2   | 1.445  |
| <b>1956</b> | 21                              | 19,3  | -1,3   | 57  | 1.580  |
| <b>1957</b> | 16,1                            | 35,1  | -9,6   | -264  | 1.517  |
| <b>1958</b> | 14,8                            | 18  | 14,5   | -248  | 2.044  |
| <b>1959</b> | 39,2                            | 38,7  | -12,7  | -311  | 2.234  |
| <b>1960</b> | 29,5                            | 40,2  | 19,4   | -478  | 2.372  |
| <b>1961</b> | 33,2                            | 60,4  | -14,7  | -222  | 2.835  |

Fonte: Gremaud (2007)

\* Inflação correspondente ao Índice de Preços ao Consumidor - RJ.

Frente a esse cenário, em 1958 JK anunciou um plano para estabilização da inflação. O programa foi elaborado por Roberto Campos e Lucas Lopes, respectivamente diretor do BNDE e ministro da fazenda, que esperavam alcançar a estabilização gradualmente, ao contrário do tratamento de choque indicado pelo FMI. Skidmore (2010, p. 215) aponta que “a inflação começava a ter efeitos negativos ao distorcer o padrão de investimentos e oferecer um desincentivo cada vez maior à poupança privada”, o que prejudicaria a captação de fundos para a continuidade dos investimentos do governo, uma vez que, como já citado, a captação da poupança era uma das ferramentas de financiamento do Plano de Metas.

Segundo Skidmore (2010, p. 213), o plano foi “projetado para permitir, através dum esforço de estabilização monetária, que o desenvolvimento do país se possa realizar em condições de equilíbrio econômico e estabilidade social”. Dessa forma, o programa seria dividido em duas fases sem comprometer o Plano de Metas, que segundo o próprio Juscelino, era perfeitamente compatível com o programa de estabilização. A primeira seria a fase de transição e reajustamento, entre 1958-59, onde o governo reduziria drasticamente o ritmo de elevação de preços, reduzindo as distorções em investimentos e melhorando os salários reais. Num segundo

momento, com os preços estabilizados, “a expansão dos meios de pagamento seria limitada ao montante necessário para cobrir o aumento do produto real” (Skidmore, 2010, p 213).

A limitação de crédito para alguns setores da economia, como previsto na primeira fase do plano de estabilização, agravou ainda mais a insatisfação da população. Assim, não só os trabalhadores com vínculos contratuais sentiam-se prejudicados, mas os empresários também começavam a ficar insatisfeitos com as políticas do governo.

## **2.4 CRISE**

As tensões se agravavam por todo país e iniciavam-se algumas agitações sociais. Juscelino começava então a sentir as fortes pressões ao seu governo, como destaca Skidmore (2010). De um lado, as pressões internas caracterizavam-se por setores e classes sociais que lutavam para ajustar sua renda em face da alta dos preços. O aumento do salário mínimo em janeiro de 1959 mal cobria o aumento do custo de vida, e os empresários viram uma nova oportunidade para aumento dos preços. Já as pressões externas ao governo ficavam a cargo dos credores que começavam a duvidar se seu “cliente” tomaria as devidas providências para garantir o pagamento das dívidas. Villela (2005) ainda acrescenta que novos programas de câmbio diferenciados foram postos em prática, como a concessão de novos bônus para exportadores e a redução de subsídios para produtos importados, porém continuaram inócuos e o déficit persistiu.

Em 1959 começava a corrida eleitoral e JK viu sua oposição crescer rapidamente, ainda mais com o argumento de que a industrialização brasileira estava ameaçada de estrangulamento dado à falta de compreensão dos investidores externos em relação à situação brasileira. A tentativa inicial de obtenção de empréstimo junto ao Export-Import Bank (Eximbank) nos EUA não logrou êxito, e o empréstimo de foi suspenso. Como destaca Villela (2005), o banco condicionou o crédito à obtenção, pelo Brasil, de um aval junto ao FMI, que exigiu uma série de medidas visando à contenção da elevação de preços e o crescente déficit do balanço de pagamentos do país. Entre as medidas estavam a contenção dos gastos



públicos e do crédito, moderação nos reajustes salariais, reforma do sistema de taxas de câmbio múltiplas ainda em vigor e fim do plano de compras de café pelo governo.

O FMI insistia para que o governo brasileiro simplificasse seus complicados regulamentos cambiais para chegar mais perto de um orçamento equilibrado, porém, Villela (2005) aponta que Lopes e Campos optaram por uma estabilização monetária gradual, em oposição ao tratamento de choque exigido pelo FMI. No entanto, a economia se vê diante de um notável dilema: como conciliar metas de manter um alto nível de investimentos e alcançar a estabilização de preços?

A visão desenvolvimentista da época não era favorável com políticas de estabilização por acreditar que o desenvolvimento econômico em curso seria obstruído. Sendo assim, Bielschowsky (2010) relata que a visão estruturalista oferecia um bom suporte analítico para a luta contra as políticas de estabilização. Na visão dos economistas estruturalistas, um pouco de inflação faz parte do desenvolvimento de um país subdesenvolvido. A estabilidade só poderia ser alcançada ao preço da estagnação. Nesse caso, Villela (2005) aponta que o governo brasileiro teria três opções: a) elevação da tributação, b) colocação de títulos da dívida, c) contenção de despesas do governo. Dada à arcaica estrutura tributária da época, a elevação da tributação não se mostrava factível. “A opção por colocar títulos da dívida esbarrava na Lei da Usura e na proibição de qualquer forma de indexação na economia, fazendo com que os títulos pudessem resultar até em taxas negativas de rendimento”. Já a contenção dos gastos do governo implicaria em atraso nos pagamentos a fornecedores ligados ao Plano de Metas.

Em janeiro de 1959 tem início a aplicação do programa de estabilização. Entre as medidas estava a “diminuição dos subsídios à importação de trigo e gasolina, com impactos imediatos no custo de vida”. Para que o programa de estabilização pudesse funcionar, deveria contar com a participação dos diversos setores da economia, porém nenhum deles colaborou efetivamente com o plano. Skidmore (2010) relata que os industriais foram contrários à diminuição dos financiamentos, argumentando que era mais fácil conseguir empréstimos para o setor público do que para o privado. Já os cafeicultores reclamavam da alteração do programa de apoio ao café, uma vez que este passou de um programa de compra geral do café para um programa mais limitado. Villela (2005) complementa a análise

ao apontar que o Banco do Brasil se recusava a cortar os créditos concedidos às empresas para financiar o capital de giro das indústrias.

Skidmore (2010) ressalta o fato de que Lucas Lopes e Roberto Campos acreditavam que um programa de estabilização com redução de crédito e financiamento deveria ser intensificado no Brasil e tentavam convencer o FMI e o governo americano de que suas opiniões teriam sucesso com Juscelino. Porém, o presidente hesitava, deixando claro que não acreditava que algum governo poderia por em prática um programa de estabilização com que se comprometera anteriormente. Com isso, complementa Skidmore (2010), Lopes e Campos sofreram severas críticas pela imprensa comunista, que os acusava de terem se tornado “bonecos de *wall street*” e tentarem sabotar o desenvolvimento do Brasil. Tanto Villela (2005) como Skidmore (2010) apontam que a opinião contrária ao FMI se estendia aos representantes do governo brasileiro, que argumentavam que as condições impostas para o empréstimo pelo FMI eram irrealistas e que a falta de compreensão americana – principalmente em relação à organização Pan-Americana proposta anteriormente – era o principal motivo dos problemas nacionais. Inclusive o vice-presidente da república João Goulart atribuiu os problemas econômicos do Brasil “aos lucros excessivos de firmas estrangeiras”, relembrando a posição de Vargas anos atrás.

Em sua análise histórica do período, Skidmore (2010) relata que Juscelino foi então acusado de traição e que se vendera a investidores estrangeiros. Entregava agora os últimos vestígios de soberania econômica aos banqueiros de fora e ao FMI. Em junho de 1959 Juscelino instruiu seus representantes em Washington a suspender as negociações com o Fundo Monetário Internacional. Preferiu continuar o impulso para alcançar suas metas, contrariando credores estrangeiros e defensores brasileiros do programa anti-inflacionário que levaria a uma contração da economia. JK não abria mão dos investimentos do Plano de Metas, uma vez que estava empenhado em acelerar a industrialização e em superar os gargalos estruturais. Entre crescer e estabilizar, Juscelino optou por crescer. Assim, preservava o Plano de Metas e a construção da nova capital, mas legava ao seu sucessor um quadro de deterioração dos principais indicadores econômicos.

Ao romper com o plano de estabilização, JK pretendia alcançar as metas estabelecidas em 1956-57, e os transtornos decorrentes poderiam ser atribuídos à

má vontade dos estrangeiros. Skidmore (2010) aponta que essa posição de enfrentar o FMI trouxe grande apoio ao governo JK novamente, principalmente após a demissão dos “entreguistas” Roberto Campos e Lucas Lopes.

## 2.5 CONCLUSÕES

O excelente resultado dos planos de JK, em parte, foi favorecido graças ao grande mercado interno, a capacidade de produção de ferro e aço e a disposição de investidores estrangeiros para investir no Brasil. Juscelino entregou aos seus sucessores uma economia maior e mais desenvolvida, porém com problemas de inflação e déficits internos e externos. Como aponta Lessa (1981, p. 85), “sob o esquema do Plano de Metas, foram superadas as anteriores taxas de crescimento da economia. No período de 57/61 o PIB cresceu 7,9% a.a. contra 5,2% a.a. no quinquênio precedente”. Houve também uma significativa melhora dos indicadores sociais. Segundo aponta Villela (2005), o índice de mortalidade infantil passou de 144,7 para 118,1 por mil nascidos. A esperança de vida ao nascer passou de 45,9 para 52,7 anos, e o analfabetismo deixou de caracterizar a maioria da população com mais de 15 anos de idade.

A política de desenvolvimento de JK foi coroada de sucesso, ainda que não se deva omitir o fato de que o Plano de Metas também agravou a concentração regional da produção, além de ter sido praticamente omissa em relação à agricultura e à educação básica. Lessa (1981, p. 88) corrobora com tal opinião, afirmando que “a evolução econômica acentuou os desníveis setoriais, regionais e sociais. Porém, simultaneamente, dispôs as pré-condições necessárias para a correção destas disparidades, ao montar uma estrutura industrial integrada”.

Opinião semelhante pode ser encontrada em Bresser-Pereira (2003) e Brum (1990) onde os autores afirmam que:

“Teve assim o Brasil um grande desenvolvimento industrial entre 1956 e 1961. Consolidou-se nesse período o desenvolvimento industrial brasileiro, impulsionado de modo decisivo pela política industrializante do governo federal e secundada pela entrada maciça de capitais estrangeiros no setor manufatureiro”. (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 59).

“O governo JK, de um lado, possibilita um crescimento econômico acelerado (...) mas, por outro lado, aumenta as disparidades regionais e enfraquece o já débil empresariado brasileiro, ao relegar na prática a um quase segundo plano as empresas nacionais”. (BRUM, 1990, p. 119).

A tabela 2 evidencia a eficácia do Plano de Metas principalmente em relação à expansão do PIB e ao crescimento da indústria no país. No entanto, nota-se o baixo crescimento da agricultura, uma vez que o êxodo rural, ocasionado pela industrialização, bem como o menor investimento nessa área, não favoreceram para que o setor agrícola se fixasse como uma das áreas prioritárias.

***Tabela 2: Taxas de Crescimento do produto e setores (1955 - 1961)***

| <b>Ano</b>  | <b>PIB</b> | <b>Indústria</b> | <b>Agricultura</b> | <b>Serviços</b> |
|-------------|------------|------------------|--------------------|-----------------|
| <b>1955</b> | 8,8        | 11,1             | 7,7                | 9,2             |
| <b>1956</b> | 2,9        | 5,5              | -2,4               | 0               |
| <b>1957</b> | 7,7        | 5,4              | 9,3                | 10,5            |
| <b>1958</b> | 10,8       | 16,8             | 2                  | 10,6            |
| <b>1959</b> | 9,8        | 12,9             | 5,3                | 10,7            |
| <b>1960</b> | 9,4        | 10,6             | 4,9                | 9,1             |
| <b>1961</b> | 8,6        | 11,1             | 7,6                | 8,1             |

Fonte: IBGE.

A industrialização brasileira trouxe um grande número de trabalhadores para as cidades. Assim, o projeto industrializante de Juscelino leva a um fenômeno de concentração de renda principalmente na região sudeste. Dessa forma, surgem diversas manifestações no país contra esse fenômeno. Como forma de tentar corrigir essas discrepâncias, o governo cria diversos órgãos, tais como SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia), SUDESUL (Superintendência do Desenvolvimento do Extremo Sul), SUDECO (Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste).

Bielschowsky (2010, p. 402) destaca que, na abordagem cepalina, os anos de governo JK “foram a fase derradeira de aprofundamento do processo de substituição de importações como motor do crescimento no país”. De fato, é nessa época que se destaca a importância do planejamento na economia. Os investimentos em energia e transportes e nos segmentos fundamentais da indústria pesada fortaleceram o Brasil de modo que os governos seguintes também puderam se beneficiar da estrutura formada nessa época.

O discurso de Juscelino no Clube Militar sintetiza seu otimismo e confiança no êxito de seus planos e seu legado:

“O Brasil já se tornou adulto. Não somos mais os parentes pobres, relegados à cozinha e proibidos de entrar na sala de visitas. Só pedimos a colaboração de outras nações. Através de maiores sacrifícios poderemos obter a independência política e, principalmente, a econômica, sem ajuda de outros.” (Discurso de Juscelino no Clube Militar).

### **3 A CRISE DOS ANOS 60**

#### **3.1 APRESENTAÇÃO**

A crise brasileira nos anos 1960 é apontada por diversos autores como sendo, principalmente, consequência do término dos investimentos ligados ao Plano de Metas - resultando em uma desaceleração da taxa de crescimento do PIB nos governos Quadros e Goulart - assim como um resultado das tentativas de estabilização nos dois governos que se seguiram a Juscelino. Entre os anos de 1950 e 1960, como registra Bresser-Pereira (2003, p. 131), houve um crescimento da população urbana de 5,4% ao ano, enquanto o emprego industrial cresceu apenas 2,6% ao ano. Brum (1990, p. 122) complementa a análise colocando que ao aproximar-se do término do mandato de Juscelino e, conseqüentemente, a diminuição dos efeitos do programa de metas, “esgotam-se as possibilidades de expansão da indústria de bens duráveis, que na década anterior fora a mola propulsora principal do crescimento econômico”. Assim, os problemas deixados por JK auxiliaram a tirar do Estado boa parte do seu papel de grande condutor do desenvolvimento. “Pode-se ressaltar que o período posterior ao plano de metas teve que se haver com os problemas por ele deixados, entre eles ganhando destaque a aceleração inflacionária”. (Gremaud, 2007, p. 391)

Alguns fatores internos que buscam explicar a queda do crescimento econômico dos anos 1960 podem ser sintetizados, a partir de Furtado (1984), como sendo o fim do processo de substituição de importações, o desestímulo à poupança interna e inibição dos investimentos produtivos devido ao aumento da inflação. A esses se somam os fatores externos, como a dificuldade em obter novos empréstimos e financiamentos devido aos desajustes na balança de pagamentos e à relutância do FMI em aprovar novos empréstimos ao Brasil.

A inflação, “cuja taxa anual permanecera em torno de 20% em 1959, passou, a partir de 1961, a ganhar características de inflação aberta, ao mesmo tempo em que a economia entrava em crise” (Bresser-Pereira, 2003, p. 130). A taxa de inflação registrada chegou a 41,7% em 1961 e 51,3% em 1962. Em 1963 e 1964, a inflação registrada foi de 81,3% e 91,3%, respectivamente. O consenso principal

era de que a causa da inflação era o “déficit público e a falta de controle da expansão dos meios de pagamento”. (Bielschowsky, 2000, p. 413).

Com a queda dos investimentos e a desaceleração da economia, caíram os salários reais, agravando-se o problema da falta de demanda para as empresas. A diminuição dos salários começou a ocorrer antes da crise se manifestar, a partir, aproximadamente, de 1958. Enquanto o produto *per capita* continuava a crescer, os salários reais caíam. Resultava daí uma distribuição de renda menos favorável para a classe consumidora, enquanto aumentava a produção e a capacidade de produção. Entre 1958 e 1966, segundo Bresser-Pereira (2003) o salário mínimo real caiu 38%. A queda nos salários reais gera queda no consumo, resultando disso que “as empresas foram paulatinamente vendo-se sem mercado onde aplicar sua produção e acabaram também obrigadas a reduzir seus investimentos. Estava assim delineada a causa fundamental da crise econômica”. (Bresser-Pereira, 2003, p.127).

Teoricamente, o processo de substituição de importações continuava viável no início dos anos 1960, uma vez que o país continuava a importar uma significativa variedade de mercadorias. Na prática, porém, a realidade era outra. Bresser-Pereira (2003, p. 126) salienta o fato de que se examinássemos a pauta de importações do Brasil, “verificaríamos que as mercadorias que continuamos a importar dificilmente poderiam ser produzidas economicamente no Brasil, ou então exigiriam investimentos grandes, que nem mesmo os grandes empresários nacionais estavam em condições de financiar”. O processo de substituição de importações, de vital importância para a indústria brasileira, chega ao seu ponto de esgotamento. Nos anos 1960, “a fase da substituição de importações, em que os mercados eram cativos, para os novos investimentos estava terminada”. (Bresser-Pereira, 2003, p. 129). Dessa forma, o país entra num período de estagnação e recessão.

### **3.2 O GOVERNO JÂNIO QUADROS**

As eleições em 1960 foram marcadas por diversas surpresas e mudanças. De um lado, o candidato situacionista, Marechal Henrique Lott, responsável pelo golpe preventivo de novembro de 1955 e candidato pela aliança PTB e PSD. Como destaca Skidmore, (2010, p. 230), Lott adotara “causas nacionalistas, como direito

de voto aos analfabetos e limitar drasticamente as remessas de lucro enviadas por empresas estrangeiras”. Porém, era um candidato fraco, sem capacidade de empolgar aos eleitores. De outro lado, a UDN procurava um candidato que pudesse interromper o histórico de derrotas do partido em eleições presidenciais. Para eles, Jânio Quadros, seria o “líder carismático que poderia derrubar a oligarquia dos situacionistas”. (Skidmore, 2010, p. 231).

Jânio Quadros foi professor de português em São Paulo e tornou-se prefeito em 1953. No ano seguinte tornou-se governador de São Paulo. Demonstrando despreocupação com rótulos partidários, se elegeu deputado federal pelo Paraná em 1958. Jânio pode ser considerado populista: era dinâmico e pouco ortodoxo em suas campanhas “insistindo que o povo confiasse nele”. “Ele dirigia seu apelo ao eleitor de classe média e de classe média baixa, para quem seu histórico de administrador honesto e eficiente em São Paulo parecia quase milagroso”. (Skidmore, 2010, p. 229)

“Ele parecia encarnar as esperanças da classe média, que queria governos dinâmicos mas honestos; ao mesmo tempo, tinha apelo para a classe operária, que o achava um líder carismático com evidente preocupação de distribuir os benefícios econômicos para os de baixo”. (SKIDMORE, 2010, p. 228).

Jânio aceitou se candidatar à presidência pela UDN, mas anunciou que não comprometeria sua independência com apoios partidários. Essa atitude garantiu o apoio dos oposicionistas ao sistema de Vargas, porém Jânio baseou sua campanha num apelo mais amplo do que a tradicional posição da UDN. Como destaca Skidmore (2010, p. 231), Jânio “prometeu honestidade e enalteceu a democracia, como os udenistas sempre fizeram, mas também se comprometeu a manter um ritmo acelerado de crescimento econômico que chegaria a áreas antes esquecidas, como agricultura, educação e saúde pública”, controlando a inflação e mantendo o Brasil como “nação soberana”. Quadros foi eleito com 48% dos votos, enquanto que o candidato situacionista, Henrique Lott recebeu 28%; Adhemar de Barros ficou com apenas 23%. João Goulart foi eleito novamente vice-presidente, mas por uma pequena margem de votos.

Durante sua campanha, Jânio baseou-se numa “crítica moralista da ineficiência burocrática e da injustiça social que ele prometia varrer do mapa”,



empunhando uma vassoura para simbolizar seu comprometimento. (Skidmore, 2010, p. 233). Além disso, também denunciava o “falso nacionalismo” e o “novo imperialismo” “que se tinha infiltrado em certas classes, especialmente a dos intelectuais”. Também enfatizava a ineficiência do governo e a crise financeira (inflação interna e um alarmante volume de dívida externa). “Atacou o governo Kubitschek acusando-o de favoritismo e nepotismo administrativo e repreendeu seu antecessor pelo enorme déficit federal previsto para 1961”. (Skidmore, 2010, p. 235).

Em 5 de agosto Jânio criou a Comissão Nacional de Planejamento, uma nova versão do Conselho de Desenvolvimento. Também começava a ser preparado o Primeiro Plano Quinquenal, uma espécie de plano ortodoxo sucessor do Plano de Metas. Nesses termos, fica evidenciada a falta de preocupação de Jânio com o longo prazo, uma vez que ele havia se preocupado com as tarefas imediatas de estabilização e renegociação da dívida. Como medida aos problemas herdados de JK, o governo Quadros rapidamente lançou um programa de combate à inflação “mais completo do que qualquer outro tentado desde 1954-5”, que incluía uma “forte desvalorização cambial, unificação do mercado de câmbio, contenção do gasto público, uma política monetária contracionista e a redução dos subsídios ainda concedidos às importações de petróleo e trigo”. (Skidmore, 2010, p. 235).

A reforma no sistema cambial<sup>3</sup>, simplificando as taxas diferenciadas e desvalorizando o cruzeiro em cem por cento foi bem recebida por credores do Brasil bem como pelo FMI, garantindo inclusive empréstimos futuros dos EUA e da Europa, o que permitiu a Jânio uma renegociação da dívida. Com o apoio obtido do FMI, conseguiu renegociar as parcelas da dívida que venciam no curto prazo (600 milhões de dólares, em 1961) e no médio prazo (2 bilhões de dólares). Obteve ainda, como destaca Furtado (1984, p. 168) e Skidmore (2010, p. 236), um empréstimo de 2 bilhões de dólares, dos quais 300 milhões (a mesma importância negada em 1959) para financiamentos. Assim, Jânio conseguiu manter ajustado o balanço de pagamentos em 1961 e 1962. No entanto, o drástico corte nos subsídios a produtos essenciais de importação, como trigo e petróleo, fez com que dobrasse o preço do pão e aumentassem as tarifas de ônibus e outros custos de transporte.

---

<sup>3</sup> Instrução 204 da SUMOC que estabeleceu a desvalorização da moeda, a unificação da taxa de câmbio e, como consequência, a suspensão do subsídio à importação. (FURTADO, 1984, p. 168)

O alto custo dos esforços de estabilização previsto no plano geraram dúvidas no presidente, que se tornou receptivo aos conselhos dos intelectuais desenvolvimentistas. “Eles argumentavam que medidas de combate a inflação, embora necessárias, eram inadequadas se tomadas isoladamente, uma vez que as causas profundas da inflação estavam nos desequilíbrios estruturais da economia brasileira”. (Skidmore, 2010, p. 237). Assim, “qualquer programa de estabilização seria autodestrutivo se não fizesse parte de um plano maior de contínua industrialização e crescentes investimentos públicos”. (idem, ibidem)

A estratégia de desenvolvimento de Jânio se aproximava da visão neoliberal, ou seja, orçamento equilibrado e criação de condições favoráveis aos investimentos estrangeiros. A presença crescente do capital transnacional na economia aumentou seu peso econômico e sua importância. Brum (1990, p. 124) destaca que o capital transnacional “tornara-se economicamente dominante e adquirira capacidade para influenciar a vida política do país”. Foram os interesses desse capital que orientaram o processo de expansão capitalista. Assim, “Jânio Quadros constitui um governo representativo das forças socioeconômicas modernizante-conservadoras, com inclinação favorável ao capital transnacional”. (Brum, 1990, p. 125)

No entanto, as atitudes de Jânio, embora com apelo populista, o afastava ainda mais dos membros do congresso, enfraquecendo seu apoio. “Após a eleição, Jânio lançou um turbilhão de investigações sobre escândalos financeiros envolvendo dinheiro do governo. Em maio, foi divulgado um relatório que vinculava o vice-presidente João Goulart a irregularidades no uso de fundos de pensões”. (Skidmore, 2010, p. 239). Ao tentar aliviar as dificuldades financeiras do Brasil, Jânio buscou apoio ao mesmo tempo com Estados Unidos, Europa Ocidental e o bloco soviético. (Skidmore, 2010, p. 240). Além disso, “o apoio ao debate da ONU sobre a cadeira da China comunista e o anúncio de que o Brasil pretendia reatar relações com a União Soviética (rompidas desde 1947) provocaram a indignação de conservadores brasileiros”. (Skidmore, 2010, p. 241).

“Com sua política externa independente, Jânio começara a identificar-se com a posição ‘nacionalista’, o que ia de encontro às opiniões da maioria dos udenistas, bem como dos oficiais ‘anticomunistas’. Essa posição ‘nacionalista’ se identificava com o antiamericanismo, particularmente na questão cubana”. (SKIDMORE, 2010, p. 242).

Carlos Lacerda, jornalista especialista em derrubar presidentes, aproveitou-se da política externa independente de Jânio para desacreditá-lo perante a classe média e os militares. Formulou-se, então, uma série de motivos para que a oposição a Jânio ganhasse força nos diversos setores do governo. Skidmore (2010, p. 243) aponta que os principais motivos seriam: “a) a série de investigações sobre corrupção política atingiria diretamente os políticos brasileiros; b) os funcionários do governo também seriam prejudicados, uma vez que Jânio dava ênfase em aumentar a eficiência governamental, reduzindo a burocracia; c) industriais e comerciantes preocupavam-se com os efeitos do programa de estabilização e seus possíveis efeitos de estagnação econômica; d) líderes trabalhistas e intelectuais de esquerda, magoados com o desigual sacrifício social decorrente da continuação do programa de estabilização, e com a falta de prioridades claramente fixadas para prosseguir o desenvolvimento econômico; e) políticos udenistas não tinham mais certeza sobre o apoio a Jânio, principalmente em relação a capacidade de controlá-lo na presidência; f) os militares ficaram perturbados com as implicações das inovações de Jânio em política externa”.

Devido a estas pressões e sem base parlamentar de sustentação, em um Congresso dominado pelo PTB e PSD, Jânio renunciou a seu mandato em 25 de agosto de 1961. Segundo Skidmore (2010, p. 244), Jânio superestimou sua popularidade acreditando que o congresso e os militares não teriam escolha senão pedir que ele continuasse na presidência. Além do que, acreditava que a consequente posse de Jango, que iria contra as opiniões dos militares anticomunistas, serviria para que sua renúncia não fosse aceita. Após 8 meses da eleição, a renúncia de Jânio é aceita pelo Congresso e João Goulart, vice-presidente, tem dificuldades em assumir, sendo possível apenas sob o regime de parlamentarismo.

### **3.3 O GOVERNO JOÃO GOULART**

O então vice-presidente João Goulart estava em viagem numa missão econômica pela China comunista quando recebeu a notícia da renúncia de Jânio Quadros. Devido à existência de diversas forças que não aceitavam a posse de

João Goulart, alegando que seu retorno representa a volta e continuidade das forças nacionalistas do “varguismo”, o governo estava dividido. Mesmo com o presidente da câmara dos deputados assumindo interinamente, Skidmore (2010, p. 249) ressalta que “o poder de fato era exercido pelos três ministros militares, que rapidamente declararam a lei marcial, numa tentativa de impedir manifestações públicas”. Se Jango pudesse ser impedido de assumir a presidência, novas eleições deveriam ser convocadas dentro de sessenta dias. Esse era o objetivo dos militares, que consideravam a posse de Jango “uma ameaça à segurança nacional”.

Os militares, temendo perder a posição de grupo mais poderoso da política brasileira para o movimento trabalhista sindicalista – o qual era defendido por Goulart – divulgaram um manifesto explicando que a posse de Jango era inaceitável, acusando-o de ser “notório agitador nos círculos trabalhistas e de ter dado os principais cargos a ‘agentes do comunismo internacional’, além de elogiar o sucesso das comunas populares durante sua recente visita à China comunista”. (Skidmore, 2010, p. 252). Apenas no dia 7 de setembro de 1961, Jango assume a presidência sob o regime de parlamentarismo. Como destaca Skidmore (2010, p. 248), “só depois de uma crise de 10 dias, que incluiu ameaça de guerra civil e uma emenda constitucional estabelecendo um governo parlamentar, o vice-presidente foi instalado no palácio presidencial”.

Jango era herdeiro político de Getúlio, ficando assim, portanto, preso à dicotomia getulistas/antigetulistas que, de certa forma, Juscelino e Jânio haviam conseguido amenizar. Nos primeiros meses de seu mandato, se preocupou em deixar claro sua posição anticomunista tanto para o congresso brasileiro quanto para o congresso dos EUA, manifestando-se contrário ao regime autoritário de Cuba, por exemplo. No entanto, os investidores externos, assim como os militares no Brasil, desconfiavam que Jango pudesse abrir alguma brecha para o comunismo. A estratégia adotada pelo presidente visou angariar apoio da ala a esquerda do governo, mas sem perder o apoio do centro. Porém, Goulart não havia se dado conta das divergências existentes dentro do próprio movimento de esquerda.

As diversas crises enfrentadas pelo governo ao tentar nomear ministros que agradassem “todos os lados” evidenciou a dificuldade em manter um presidente sem plenos poderes. Em 14 meses de vigência do parlamentarismo, Bielschowsky (2000, p. 411) relata que se sucederam três gabinetes chefiados, respectivamente, por

Tancredo Neves (PSD), Brochado da Rocha (PSD) e Hermes Lima (PSD). Muitos acusavam o próprio João Goulart de provocar esses impasses, com intuito de mostrar aos brasileiros que o parlamentarismo seria inviável no Brasil. A greve geral de trabalhadores da indústria devido à insatisfação com a nomeação de alguns ministros foi o ponto de culminância para que ficasse explícito a necessidade de conceder plenos poderes ao presidente, uma vez que foi ele próprio quem negociou com os trabalhadores e conseguiu apoio. A recusa por San Thiago Dantas, candidato a ministro indicado por Goulart, ofereceu incentivo para que conseguissem eliminar o parlamentarismo, através de um plebiscito onde 80% dos eleitores votaram a favor da volta ao regime de presidencialismo.

As constantes pressões sobre o governo e a desconfiança em relação à atuação de João Goulart o levaram a apresentar algumas propostas para que a situação de incerteza sobre seu governo pudesse ser superada. Com a crise, os empresários haviam suspendido parte de seus investimentos. Bresser-Pereira (2003) ainda destaca que o mesmo aconteceu com os investimentos estrangeiros. O pessimismo era tão generalizado que os industriais recomendavam com urgência que se modificasse a legislação trabalhista para que fosse possível a redução da jornada de trabalho e assim não precisar demitir operários qualificados. A indústria instalada no país perdia parte de seu fôlego, chegando a trabalhar com cerca de “30% de capacidade ociosa em média devido à retração do mercado. Em alguns ramos a ociosidade chega a 50 / 60%” (Brum, 1990, p. 122).

Goulart, influenciado pelas lideranças radicais do PTB, passa a adotar abertamente a bandeira das “reformas de base”, sob a justificativa, segundo Brum (1990, p. 134) de “ser o meio eficaz para superar o atraso histórico, sair da crise e encaminhar o país novamente para o desenvolvimento, contrariando os interesses dos grupos multinacionais e dos setores conservadores”.

“No congresso, a representação política comprometida com as lutas sociais, que começava a ampliar-se, fazia, embora ainda minoritária, um grande ruído em favor de transformações institucionais – as chamadas ‘reformas de base’, especialmente a reforma agrária, vista como instrumento indispensável para uma melhor redistribuição de renda – e adotava também uma posição nacionalista frente aos interesses estrangeiros”. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 412)

Os objetivos das reformas eram: “a) eliminar um novo conjunto de gargalos no processo de desenvolvimento econômico; b) distribuir de forma mais equitativa os frutos do crescimento econômico já conquistado; c) alterar o equilíbrio político (voto dos analfabetos, direitos políticos a soldados etc.)” (Skidmore, 2010, p. 280). O conjunto de reformas propostas era, segundo Brum (1990, p. 136-136):

- a) Reforma agrária: desapropriação de terras inaproveitadas, sem pagamento de indenizações, acompanhada de uma política agrária que propicie assistência técnica, creditícia e educacional;
- b) Reforma Urbana: combate a especulação imobiliária com o objetivo de propiciar aos cidadãos um espaço físico e casa própria, além de trabalho estável;
- c) Reforma da Empresa: integração de todos os que participam da empresa, substituindo a empresa capitalista pela comunidade de trabalho com o objetivo de maior serviço social que lhe permitisse superar o interesse exclusivo pelo lucro;
- d) Reforma Eleitoral: Lei orgânica que democratize e discipline a vida dos partidos políticos, direito a voto dos analfabetos e militares de baixa patente, combate a corrupção eleitoral;
- e) Reforma Administrativa: Ampliação do planejamento, remoção dos entraves burocráticos, eliminação do empreguismo e do clientelismo eleitoral mediante rigorosa seleção por concurso;
- f) Reforma Fiscal Tributária: simplificação do sistema tributário, eliminação de privilégios, eliminação das diversas formas de evasão e sonegação, fazer dos tributos instrumentos de justiça social;
- g) Reforma Bancária: criação do Banco Central do Brasil para execução da política monetária, bancária e creditícia do país, comandada por um Conselho Monetário Nacional (extinguindo-se a SUMOC);
- h) Reforma Cambial: proibição de importações desnecessárias, fomento ao consumo de produtos nacionais, impedimento da evasão de capitais e divisas do país;
- i) Reforma Educacional: democratização e ampliação do ensino no Brasil, flexibilidade curricular, incentivo à pesquisa, aumento das verbas públicas para a educação, combate ao analfabetismo;

j) Reforma da Consciência Nacional;

Segundo Villela (2005), a estratégia de desenvolvimento adotada por Goulart seguia a mesma linha Cepalina, ou seja, dava ênfase ao aprofundamento do processo de industrialização pela via da substituição de importações como forma de enfrentar os pontos de estrangulamento da economia brasileira. Relata também que na análise de Celso Furtado, a crise que o país passava era uma crise do próprio modelo de desenvolvimento e só poderia ser enfrentada com a ampliação do mercado interno através da reforma agrária e outras políticas voltadas à distribuição de renda.

Entre 1930 e 1961, “a agricultura foi sempre relegada a um segundo plano. Mais do que isso, a política econômica dos diversos governos baseou-se na transferência de renda do setor agrícola, particularmente do café, para o setor industrial” (Bresser-Pereira, 2003, p. 128). Para que seja possível a continuidade do processo de desenvolvimento, argumenta Bresser-Pereira (2003), a agricultura precisa ser forte o bastante para não só suportar a transferência de renda, mas também para ser capaz de liberar mão-de-obra para as atividades industriais e serviços, ao mesmo tempo em que é capaz de continuar o aumento da produção para atender a demanda ocasionada pelo aumento da população e da renda. Assim, continua, “a reforma agrária, somada a uma efetiva e revolucionária campanha de alfabetização, eram, nos anos 1960, as duas condições mais importantes para uma extraordinária ampliação do mercado interno do país, que abriria novas e extraordinárias perspectivas para a economia brasileira”. (Bresser-Pereira, 2003, p. 129)

Os principais argumentos em favor da reforma agrária, considerada a reforma mais importante, podem ser sintetizados com sendo de que “ela ampliaria o mercado interno para a indústria e propiciaria elevação da produtividade e expansão da oferta de alimentos, cuja rigidez seria pelo menos em parte, explicada pela estrutura agrária” (Bielschowsky, 2000, p. 421). Na visão de diversos autores, como Maria da Conceição Tavares e Celso Furtado, citadas por Bielschowsky (2000), o processo de industrialização via substituição de importações chegou ao fim na década de 1960 no Brasil. Assim, a forma mais eficiente de continuar o desenvolvimento econômico seriam políticas que objetivassem a redistribuição de renda e a melhora das condições sociais no país. As reformas de base seriam a

saída nesse caso. Visões como a da Cepal e da corrente socialista também destacam a importância dessas reformas para que o país não perca os rumos do desenvolvimento.

“Para a Cepal, as ‘tendências’ à inflação, ao desemprego, à concentração de renda, ao estrangulamento externo etc. advinham de fatores estruturais de caráter ‘interno’ e ‘externo’, cabendo ao Estado planejar a economia e executar reformas institucionais para viabilizar o desenvolvimento. Para a corrente socialista, o desenvolvimento das forças produtivas era, a médio e longo prazo, obstruído por uma ‘contradição interna’ (a estrutura agrária) e por uma ‘contradição externa’ (interferência do imperialismo), cabendo a realização de reformas de base e a transição para um ‘capitalismo de estado’”. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 426)

Para que fosse possível aplicar e planejar tais reformas, João Goulart encomendou a Celso Furtado e San Thiago Dantas a elaboração de um plano que contemplasse essas reformas. O “Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social para o período 1963/65” foi lançado tendo como pano de fundo a queda na taxa de crescimento da economia, bem como o agravamento do processo inflacionário. O objetivo mais geral era conciliar crescimento com reformas sociais e combate a inflação.

“O plano adota uma linha de austeridade com vistas ao saneamento financeiro e contempla as exigências do FMI quanto à política monetária e fiscal, à redução dos gastos públicos e à contenção dos salários, com o objetivo de restaurar as finanças públicas, controlar a inflação e alcançar a estabilidade econômica e financeira”. (BRUM, 1990, p. 126)

O Plano abordou com objetividade o problema do desequilíbrio regional e destacou a importância das reformas agrária, fiscal, bancária e administrativa. Furtado (1984, p. 168 - 169) ainda acrescenta que o plano “estabelecia a conciliação da taxa de crescimento do PIB com a contenção da moeda. O nível de importações seria mantido através do refinanciamento da dívida externa e da obtenção de recursos para investimentos públicos por vias não inflacionárias”. Os objetivos específicos do Plano são apontados tanto por Villela (2005, p. 61) como por Bielschowsky (2000, p.415) como sendo:

- a) Garantir taxa de crescimento do PIB de 7% ao ano, próximo à média dos anos anteriores;



- b) Reduzir a taxa de inflação para 25% em 1963 e depois para 10% em 1965;
- c) Garantir crescimento real dos salários à mesma taxa do aumento da produtividade;
- d) Realizar a reforma agrária como solução não só para a crise social como para elevar o consumo de diversos ramos industriais;
- e) Renegociar a dívida externa para reduzir a pressão de seu serviço sobre o balanço de pagamentos.

Com a adoção do Plano, Goulart aplicou medidas típicas de cunho ortodoxo segundo Villela (2005), como a correção de preços públicos defasados, o realismo cambial, corte de despesas, controle de expansão do crédito ao setor privado e aumento do compulsório sobre depósitos à vista, mas que se tornaram impopulares por ocasionar o aumento do custo de vida. Assim, recebeu a mesma lição que os governos de Getúlio em 1953-54, Café Filho em 1954-55, Juscelino em 1958-59 e Jânio Quadros em 1961: “a adoção de taxas de câmbio ‘realistas’, necessárias para chegar perto do equilíbrio na balança internacional de pagamentos e conseguir a aprovação do FMI para novos financiamentos, estava destinada, no curto prazo, a aumentar os preços mais ainda” (Skidmore, 2010, p. 283). O Plano trienal buscava a diminuição da pressão inflacionária através de medidas não inflacionárias. Exigiria novos tributos visando os setores mais ricos, assim como a redução de subsídios às indústrias, além de manter a capacidade de importar por meio do refinanciamento da dívida externa do Brasil.

Vale ressaltar que a política econômica do governo Goulart orienta-se em três direções: imposição de limites à atuação do capital transnacional; ampliação e fortalecimento da presença do Estado na economia; garantia de ganhos do trabalho e estímulo à pequena e média empresa nacional. Essa visão fica evidenciada quando, no início de 1964, entra em vigor a Lei de Remessa de Lucros que estabelece um controle mais rigoroso das atividades do capital transnacional e impõe a igualdade de tratamento ao capital estrangeiro e ao capital nacional. A lei estabelece: “a) a obrigatoriedade de registro na SUMOC do capital estrangeiro que entra no país, bem como de toda repatriação de capital e remessa de lucros (...); b) a remessa anual de lucros de no máximo 10% dos investimentos líquidos registrados; c) a remessa acima desse limite [10%] seria considerada como repatriação de capital, não podendo ultrapassar os 20% anuais; d) o restante do

lucro, considerado capital suplementar, devia ser reinvestido no Brasil” (Brum, 1990, p. 127 - 128).

O nacionalismo de Goulart reforçava a oposição dos conservadores e militares extremistas. A análise feita por Bielschowsky (2000, p. 411) da conta de que “a defesa da Lei de Remessa de Lucros – que limitava em 10% as remessas de lucros enviadas ao exterior –, a nacionalização de algumas empresas estrangeiras e a insistência de Goulart em dar sequência à política internacional independente iniciada por Quadros” fizeram com que o governo dos Estados Unidos negasse apoio econômico e político a Goulart, acirrando as tensões políticas internas no Brasil. Nesse caso, a deterioração das relações com o governo americano prejudica o objetivo de renegociação da dívida brasileira, um dos pilares do Plano Trienal. O dilema entre seguir as recomendações do Plano, reajustando os salários em 40%, ou atender as pressões populares, que pediam que o reajuste fosse de pelo menos 60%, pressionou ainda mais o governo Goulart, incitando severas críticas as pressões do FMI por medidas de estabilização. Entre eles, os militares também começavam a ficar insatisfeitos com a rigidez para elevação de seus salários. Segundo afirma Bielschowsky (2000), os empresários continuavam culpando os déficits no orçamento do governo e as tentativas de controle de preços pela alta inflação. As autoridades do governo concordavam com a necessidade de controlar os déficits, mas insistiam na necessidade de conter a expansão de crédito, contrariando a vontade dos empresários. A situação tornava-se ainda mais complicada devido às pressões das esquerdas e das lideranças trabalhistas que seguiam reclamando o direito à reposição dos salários desvalorizados pela inflação, em meio a crescentes movimentos grevistas. Assim, diante do fracasso da renegociação da dívida e das tentativas de empréstimos, Jango abandonou a ortodoxia econômica e decidiu restituir os subsídios ao trigo e ao petróleo (que foram abolidos em janeiro de 1963), além de aumentar em 70% os vencimentos do funcionalismo público e reajustar o salário mínimo em 56%, fazendo com que a taxa de inflação se acelerasse.

“Ao problema da baixa absorção da mão-de-obra nos setores modernos da economia, típico do estilo de industrialização brasileira e por si só potencialmente causador de tensões sociais, vinham somar-se, para ampliar as tensões do triênio em foco, uma elevada inflação – que reduziu gradativamente os salários reais a níveis sempre inferiores ao pico

alcançado em 1959 – e, com a recessão de 1963, um agravamento do problema do desemprego”. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 411)

As taxas de crescimento do setor industrial entre 1962-64 foram, respectivamente, 7,8%, 0,2% e 5,2%, contra uma taxa média de 12% ao ano entre 1958-61. Essa retração pode ser explicada de duas formas segundo a literatura econômica. Primeiro, há autores que a atribuem exclusivamente a fatores conjunturais de ordem monetária e cambial. Tratam a crise e a recessão como “resultados de uma tendência do processo de crescimento econômico brasileiro” Bielschowsky (2000, p. 413). Dentro dessa linha encontramos o pensamento cepalino, que considera que “ocorria um declínio do processo de substituição de importações” (idem, ibidem). Ainda na visão da Cepal, a industrialização havia alcançado um estágio mais avançado, onde o “investimento substitutivo” deixa de ser o carro-chefe do processo de crescimento. A outra explicação, de inspiração kaleckiana, é a que entende a recessão como um “momento de reversão no ciclo de investimentos iniciado em 1957 e liderado pelas inversões do Plano de Metas” (idem, ibidem). Dessa forma, ainda na análise de Bielschowsky (2000, p. 413) “a indústria brasileira havia chegado, no início dos anos 60, a uma situação de superacumulação e de capacidade ociosa”, como resultado dos investimentos feitos nos setores instalados recentemente. No entanto, todas as visões concordam que as dificuldades monetárias foram fundamentais na eclosão da crise e no aprofundamento da recessão.

Bielschowsky (2000, p. 418) cita a visão de dois dos maiores economistas da época, Celso Furtado e Ignácio Rangel, para a complicada situação econômica no Brasil na década de 1960. Segundo o autor, Furtado considerou que a deterioração dos termos de troca foi a razão básica do desequilíbrio externo. Outro argumento estruturalista tradicional empregado no Plano Trienal relativo ao estrangulamento externo foi de que o mesmo era uma das causas primárias da inflação brasileira. Furtado dizia que as reformas cambiais de 1957 e 1961, “ao abolirem a receita fiscal proveniente das diferenças entre as taxas de câmbio, de exportações e importações, contribuíram em muito para a ocorrência de déficits orçamentários federais e, conseqüentemente, para a inflação”. Já na visão de Ignácio Rangel, havia três anomalias que contribuíam para impulsionar a inflação: “a estrutura oligopólica da grande indústria brasileira, a inexistência de controle estatal

sobre os serviços de utilidade pública e a formação errática de preços no setor exportador”.

O processo de concentração de rendas e de redução relativa do mercado consumidor agravou-se na medida em que “os investimentos capital-intensivos tornavam-se dominantes e a economia ia se tornando cada vez menos capaz de absorver a oferta de mão-de-obra motivada pelo crescimento da população e pelo êxodo rural, surgindo assim o desemprego” (Bresser-Pereira, 2003, p. 131). A partir da crise de 1962-64, estando esgotadas as oportunidades de substituição de importações, as empresas entraram em situação de crescente capacidade ociosa, agravada pelo processo de concentração de renda e desemprego. Para defender a declinante taxa de lucros, Bresser-Pereira (2003, p. 137) afirma que “as empresas passaram a provocar uma inflação de custos, possível graças ao caráter monopolístico dos mercados. O governo, para responder à pressão das empresas, aumentou seu dispêndio e entrou em situação de déficit crescente de caixa”. Resolveu inicialmente esse problema através das emissões de moeda e, depois, aumentando a carga tributária, o que veio a constituir novo foco de inflação de custos. A capacidade ociosa, resultante da concentração de renda, se tornaria um dos pilares da inflação brasileira nos anos 1960.

Em junho de 1963, o Plano Trienal foi abandonado e o reajuste de 70% sobre os salários foi aprovado, de acordo com Skidmore (2010), após a grande pressão do funcionalismo público e dos militares. A crescente inflação no período reduz o poder de compra de bens duráveis da classe média, além de reduzir a capacidade de formação de poupança, que seria utilizada no financiamento da expansão industrial. Dessa forma, os empresários (nacionais e estrangeiros) sem expectativas de altos lucros e possibilidades de expansão perdem seu incentivo em investir no Brasil. Inicia-se um agravamento da situação política envolvendo, de um lado, invasões de terras e expropriação de empresas estrangeiras e, de outro, o acirramento da conspiração militar contra Jango.

Brum (1990) afirma que as medidas de caráter recessivo que implicaram em perda de poder aquisitivo para os assalariados conflitavam com a base política do governo. Assim, “as saídas propostas pelo governo populista para a sua superação representam o ponto de culminância da crise e a razão de sua queda” (Brum, 1990, 123). Como consequência dessas insatisfações, tanto dos empresários, como dos

trabalhadores e dos militares, inicia-se uma organização com objetivo de destituir Goulart do poder. O argumento era de que “só uma revolução purificaria a democracia, pondo fim à luta de classes, ao poder dos sindicatos e aos perigos do comunismo” (Villela, 2003, p. 63). No entanto, para que essa “revolução” obtenha êxito, seria “necessário convencer a maioria dos militares, de tradição legalista, de que o Presidente e seu governo afastam-se dos preceitos constitucionais e, portanto, as Forças Armadas têm o dever de intervir em defesa da democracia ameaçada” (Brum, 1990, p. 138).

Os argumentos não foram difíceis de enumerar. A queda nos empréstimos e financiamentos – o que contribuiu para o desequilíbrio no balanço de pagamentos – além do apoio público de Goulart a Lei de Remessa de Lucros – que regulou o registro de capital estrangeiro e remessa de lucros para o exterior, tornando-se um dos principais fatores da fuga dos investimentos – serviu de apoio para que a insatisfação dos militares tivesse apoio do governo americano para organizar o golpe que tiraria João Goulart do poder. As causas específicas do golpe fogem ao escopo deste trabalho, mas é válido ressaltar que os militares estavam insatisfeitos com o governo devido à condução da política monetária, que desvalorizava salários, bem como a constante ameaça pregada por diversos jornalistas (entre eles Carlos Lacerda) de que o governo Goulart seria uma ameaça à democracia brasileira e aproximara-se do comunismo. Os interesses dos empresários – principalmente estrangeiros – seriam afetados caso a política de nacionalização de empresas estrangeiras continuasse a ser aplicada, como no caso da nacionalização de uma empresa de telefonia no Rio Grande do Sul aprovada por Leonel Brizola, principal nome da esquerda e então cunhado de João Goulart. Assim, em 31 de março de 1964, o golpe militar pôs fim a essa “tragédia política”.

### **3.4 CONCLUSÕES**

Os anos 1960 foram marcados por inúmeras revoltas e insatisfações com a condução política e econômica do país. Brum (1990, p. 127) argumenta que “além de um papel nacionalista, o Estado tende a assumir também funções distributivas”, algo que com a elevada inflação, como já foi dito, tende a explicitar as

desigualdades. Bielschowsky (2000, p. 413) afirma que “a recessão econômica instalou-se 1963 por sobre a crise monetária e cambial já em curso e sem precedentes na história do país”. A queda nos empréstimos e financiamentos contribuiu para o desequilíbrio no balanço de pagamentos, o que pode ser vinculado diretamente com a lei que regulou o registro de capital estrangeiro e remessa de lucros para o exterior, tornando-se um dos principais fatores da fuga dos investimentos. Assim, registra-se o aumento da dívida externa e as desigualdades internas, com destaque para o êxodo rural ocasionando um excesso de oferta de mão-de-obra nos períodos de crise e sustentando altos índices de desemprego.

“A taxa de desenvolvimento da renda *per capita* que, até 1961, costumava girar em torno de 3%, tornou-se negativa em 1964, apresentando uma redução de 6,1%. A este dado, corresponde um decréscimo da renda global de 3%. O principal fator que explica esse fenômeno foi a redução de 4,5% que sofreu a produção rural, mas também a produção industrial sofreu uma queda de 0,4%”. (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 123)

Bresser-Pereira (2003) atribui as causas da crise dos anos 1960 como sendo consequência do caráter inflacionário do governo JK, além da insegurança política e incapacidade administrativa que prevaleceram durante o governo Goulart. No entanto, somam-se a isso as causas de ordem estruturais, como a diminuição das oportunidades de investimentos, limitação à capacidade de exportar e importar e a inflação aberta.

Na tabela 3 é possível identificar o descontentamento de empresários e trabalhadores. A retração do PIB, aliado ao crescimento da taxa de inflação e ao encolhimento da produção industrial formam a combinação perfeita para atingir todos os setores da economia, gerando as revoltas e insatisfações com as decisões do governo. A capacidade ociosa gerada pela retração da indústria e agravada pela inflação corroeu a capacidade de compra dos trabalhadores, enquanto que as reformas de base, importantes instrumentos para a retomada do desenvolvimento econômico do país, foram relegadas a um segundo plano, que acabou não tendo tempo de ser posto em prática.

**Tabela 3: Produto e inflação: 1961-1965**

| <b>Ano</b>  | <b>Crescimento do PIB (%)</b> | <b>Crescimento da Produção industrial (%)</b> | <b>Taxa de inflação (IGP-DI) (%)*</b> |
|-------------|-------------------------------|---|---------------------------------------|
| <b>1961</b> | 8,6                           | 11,1  | 33,2                                  |
| <b>1962</b> | 6,6                           | 8,1   | 49,4                                  |
| <b>1963</b> | 0,6                           | -0,2  | 72,8                                  |
| <b>1964</b> | 3,4                           | 5   | 91,8                                  |
| <b>1965</b> | 2,4                           | -4,7  | 65,7                                  |

Fonte: Gremaud (2007)

\* IPC-RJ

Gremaud (2007, p. 391) destaca a importância da visão estagnacionista para a crise argumentando que a redução das taxas de crescimento foi consequência do “esgotamento do dinamismo do processo de substituição de importações”. Além disso, também aponta para as consequências da desaceleração dos investimentos realizados por Juscelino no Plano de Metas como um dos pilares da crise, o que chamou de crise cíclica endógena.

“A crise dos anos 60 deve-se a uma desaceleração dos investimentos em bens de capital que repercute sobre o restante da economia. A queda desses investimentos deve-se ao fato de que o Plano de Metas representara um grande bloco de investimentos que acabou por gerar excessos de capacidade produtiva, diminuindo assim a necessidade de novas inversões, o que afetou o resto dos setores e explica a crise do período”. (GREMAUD, 2007, p. 392)

## 4 CONCLUSÃO

As diversas abordagens sobre o período em questão nos mostram que é extremamente complicado eleger apenas um ou dois fatores que possam explicar as decisões tomadas pelas autoridades que culminaram na deposição de João Goulart. No governo Kubitschek, o plano de metas foi responsável por alavancar a industrialização no país, abrindo as portas ao capital estrangeiro e consolidando a fase de industrialização via substituição de importações. Além disso, contribuiu de forma inquestionável para transformar a estrutura do país, até então agrária, para uma estrutura mais diversificada e desenvolvida, com ampliação do mercado consumidor interno e investimentos em áreas que haviam se tornado pontos de estrangulamento ao desenvolvimento econômico do país, tais como estrutura de transportes, saúde e, a mais importante, industrialização. Por outro lado, o descontrole das contas públicas, principalmente em virtude da necessidade de financiamento do Plano de Metas, legou aos seus sucessores uma situação em que foi preciso inúmeras manobras até a retomada da confiança, tanto por parte dos investidores externos, como por parte dos próprios brasileiros, que viam o aprofundamento da crise aumentar as disparidades internas do país e corroer salários.

Jânio Quadros foi o personagem que talvez pudesse ter mudado a história, uma vez que possuía confiança de boa parte da população e aparentava ser a melhor solução para o país. Conquistou a confiança da população por aparentar ser “mais honesto” e por iniciar investigações contra desvio de dinheiro público. Contudo, ao alegar a pressão de “forças maiores”, renunciou ao mandato a presidência, acreditando que sua renúncia não seria aceita devido à posição de boa parte do congresso não aceitar a posse de seu vice-presidente – e legítimo sucessor – João Goulart.

Jango, por sua vez, era visto como simpatizante das causas comunistas e apoiava publicamente os movimentos sindicais. Porém, talvez seu maior deslize tenha sido se aproximar da “esquerda má”, como retratam alguns autores. A aprovação da Lei de Remessa de Lucro foi, possivelmente, o ponto extremo das atitudes de Goulart, uma vez que gerou desincentivo a atração de capital estrangeiro, recusa dos EUA em renegociar a dívida externa – uma das heranças de



Juscelino – e perda de confiança no Brasil pelos investidores e agências internacionais.

A história econômica brasileira é repleta de ciclos que se cruzam e se repetem ao longo dos anos. Podemos perceber que após um período de industrialização e crescimento econômico, segue-se um período de desaceleração da economia, tendo também como personagem constante a inflação. Assim, a insatisfação de boa parte da população com as medidas tomadas pelo governo serve de apoio ao discurso oposicionista, que acaba utilizando-a para atingir seus próprios interesses. Foi assim com Juscelino em relação ao plano de Metas, assim como com Getúlio na época de início do processo de industrialização brasileira e no período militar a partir dos anos 1960. Os dois últimos períodos citados fogem ao escopo deste trabalho, mas servem para ilustrar tal proposição. Em todos os casos, as consequências foram mudanças radicais na estrutura política do país, seja pela implantação da ditadura, seja pela redemocratização do país.

Por mais que Juscelino tenha deixado uma estrutura orçamentária de difícil solução, as mudanças na estrutura da economia brasileira por ele proporcionado merece destaque. Da mesma forma, as reformas de base propostas por João Goulart, caso aplicadas como ele queria, poderiam ter surtido efeitos capazes de transformar novamente a estrutura brasileira. No entanto, não ia de encontro à opinião das elites da época, que lhe relegaram o papel de vilão da democracia brasileira na metade da década de 1960.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo de Paiva; *A economia brasileira 1930-1964*; N° 585.

ABREU, Marcelo de Paiva; *A ordem do progresso: 100 anos de política econômica republicana (1889-1989)*; São Paulo, Campus.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; *O Governo Kubitschek: Desenvolvimento econômico e estabilidade política 1956-1961*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

BIELSCHOWSKY, Ricardo; *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento*. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; *Desenvolvimento e Crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. 5. ed. São Paulo: ed. 34 2003.

BRUM, Argemiro J.; *O Desenvolvimento Econômico Brasileiro*. 9. ed. Rio de Janeiro: Vozes 1990.

DELGADO, Lucilia de Almeida Neves; *O Governo João Goulart e o golpe de 1964: memória, história e historiografia*; julho 2009.

FURTADO, Milton Braga; *Síntese da Economia Brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC S.A. 1984.

GASPARI, Elio; *As Ilusões Armadas: A ditadura Envergonhada*; 2 ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JÚNIOR, Rudinei; *Economia Brasileira Contemporânea*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LESSA, Carlos; *Quinze anos de Política Econômica*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria (org.); *Formação Econômica do Brasil*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

SILVA, Hélio; *1964: Golpe ou contragolpe?*; 4 ed. Porto Alegre: L&PM, 2014.

SKIDMORE, Thomas; *Brasil: de Getúlio a Castello (1930-64)*; tradução Berilo Vargas. 1. ed. São Paulo: Companhia das letras, 2010.

VILLELA, André; *Dos “Anos Dourados” de JK à Crise Não Resolvida (1956-1963)*. In: GIAMBIAGI, Fábio (org.). *Economia brasileira contemporânea*. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier 2005.